المخطـــط الوطـــني لتهيئـــة الإقليـــم

وسيلة للمحافظة على العقار و البيئة و عصرنة المدن

الدكتور : يوسفي نور الدين

أستاذة محاضر "ب"

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

الملتقى الوطني حول : إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر المنعقد

يومي 17/18 فيفري 2013

من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة بالتعاون مع فرقة بحث حول :

وضعية العقار في الجزائر وأثرها على التنمية

قسم الحقوق- كلية الحقوق و العلوم السياسية -

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

مقدمـــــــة :

يحمل التخطيط العديد من الدلالات التي تصب كلها في خانة التنظيم، باعتباره من أهم الأنشطة الإدارية، وهو أول مراحل العملية الإدارية التي تجعلها هادفة وموجهة لغرض معين ممكن التحقيق في المستقبل، وإن كان البعض يعتبر أن التخطيط ليس مرحلة في العملية الإدارية بقدر ما هو وظيفة مركزية تقع على عاتق الإدارة العليا، كما يصنف ضمن الوظائف الذهنية في العملية الإدارية.(1)

كما يعتبر التخطيط عمل متعلق بمواجهة المستقبل، عن طريق التنبؤ به والاستعداد له إذ يتم تخيل ما سيحدث من مشكلات، وتوضع انسب الخطط الممكنة التنفيذ لمواجهتها.(2)

ويعرفه الاقتصادي الانجليزي ديسكن بأنه عملية تتضمن اتخاذ القرارات الاقتصادية الإجمالية المتعلقة بماذا وكيف ومتى سيتم الإنتاج ولمن سيوزع، وذلك استنادا إلى مسح اقتصادي شامل وتقدير على درجة عالية من الوعي من قبل السلطة الفعالة.(3)

وفي اعتقادنا أن التعريف الأكثر دقة هو ما ذهب إليه علماء الاجتماع على أساس أن التخطيط هو نشاط وأسلوب علمي، ووسيلة فنية، وأداة إدارية تؤدي إلى التغيير الاجتماعي، وإلى وضع أفضل اجتماعيا وبيئيا، ويهدف التخطيط لدراسة جميع الموارد والإمكـــــــانات المتوفرة في الدولة أو الإقليم أو المدينة أو القرية من اجل التحديد الدقيق للبدائل واختبار البديل المناسب، بغرض تحسين الأوضاع وتحقيق النهوض والتقدم، وهو عبارة عن عملية تعاونية تتخذ صورة مكتوبة ومنشورة يقال عنها الخطة.

ومن أهم الخطط في العشرية الأخيرة والتي تشكل رهانا وطنيا وتحديا للبناء والتنمية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي صدر بموجب القانون 10ـ02 والمتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم حيث اعتمد في مقتضياته على العديد من الأوامر والقوانين التي تعكس أهمية وأهداف هذا القانون مـــن ذلك مـثلا (الأمر75ـ43 المتـضمن

قانون الرعي المعدل، القانون 84ـ12 المتعلق بالنظام العام للغابات المعدل والمتمم، القانون 98ـ04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، القانون 99ـ09 المتعلق بالتحكم في الطاقة، القانون 01ـ10 قانون المناجم معدل ومتمم، الأمر 01ـ03 المتعلق بتطوير الاستثمار

المعدل والمتمم، القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، القانون 02-08 المتعلق بشروط إنـــشاء المـــدن الجديدة وتهـــيئتها،

القانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، والقانون 07-06 تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها...إلخ) حيث يتضمن القانون 02-10 ثلاثة مواد: الأولى تتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الملحق بهذا القانون لمدة 20 سنة مع ضرورة خضوعه لتقييم دوري وتحيين كل خمس سنوات، والثانية تلزم كل القطاعات الوزارية وكذا الجماعات الإقليمية والمؤسسات الوطنية والمحلية باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاتها والثالثة تتعلق بنشره.

وقد أشرنا من خلال العنوان بأن هذا المخطط هو وسيلة بالدرجة الأولى للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن ويظهر ذلك من خلال المتطلبات التي يرمي لتحقيقها من ذلك ضرورة تنظيم تموقع السكان والنشاطات في الإقليم لأنه من خلال الإحصاء السكاني لسنة 2008 نجد أن 63٪ من السكان يتجمعون في الشمال على مساحة 04٪ من التراب الوطني، و28٪ في الهضاب العليا على مساحة 9 ٪، و9٪ من السكان في مناطق الجنوب على مساحة 87٪ هذا التوزيع الذي من شأنه أن يخلق مشكلة حقيقية يترتب عنها تكاليف باهظة خاصة إذا ما نظرنا للقضية من زاوية الفضاءات المخصصة للفلاحة وممارسة الأنشطة الزراعية إذ نجد أنها مهددة بالزحف العمراني بالإضافة لإثارة مشكلة العقار الحضري والبناء الفوضوي والأحياء القصديرية.

وهذا الأمر الذي يثير مطلب ثان يتمثل في ضرورة تفعيل جاذبية الأقاليم وبالأخص التي تعاني من هذه المشاكل وذلك بواسطة إقامة حلقة تدفق عال لتكنولوجيا الاتصال، تهيئة المناطق الاقتصادية والتكنولوجية لاستقبال المؤسسات، عصرنة شبكة النقل، انجاز قواعد لوجستية وخدماتية وكذلك توفير إطار حياة راق وتكملة لهذا المطلب فإنه لا بد من المحافظة على رأس المال الطبيعي والثقافي للبلاد وتنميته مع التركيز على تنظيم الرقعة العقارية سواء كانت حضرية أو غير حضرية(مخصصة لأغراض زراعية أو صناعية..إلخ) ومختلف العناصر الطبيعية الأخرى التي تشكل لنا البيئة في مفهومها الضيق. وكل هذا دون المساس بمفهوم التنمية المستدامة عن طريق

إنشاء مناطق للتنمية الصناعية، ومدن جديدة بموجبها نحافظ على النمو في مجمل التراب الوطني وفي نفس الوقت نحافظ على البيئة.

مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة العقار أو الأرض التي نقوم بتعميرها خاصة إذا ما اعتبرت بأنها أرض ذات مخاطر تعاني من الهشاشة وتأثير المناخ الجاف بالإضافة لتأثير الظروف الجيولوجية مما يؤدي إلى تصنيف الجزائر"أرض مخاطر" إذ أنه من بين 14 خطر تم تحديده من قبل هيئة الأمم المتحدة تعاني الجزائر من 10 منها الزلازل والمخاطر الجيولوجية، الفيضانات، المخاطر المناخية، المخاطر الشعاعية والنووية، حرائق الغابات، المخاطر الصناعية والطاقوية، المخاطر المتصلة بالصحة البشرية، المخاطر المتصلة بالصحة الحيوانية والنباتية، ، التلوث الجوي والبحري أو المائي، الكوارث الناجمة عن التجمعات البشرية الكبرى.

هذه الأخيرة(التجمعات البشرية الكبرى) الناتجة عن النزوح نحو المدن أفرزت لنا وضعية معقدة لأن نسبة 86٪ من السكان تقيم في مقر الولايات والبلديات، ضف لذلك توسع النسيج العمراني غير المهيكل والسيئ التجهيز ما أدى لتهميش أحياء بكاملها ولانتشار السكن العشوائي وبيوت الصفيح(8٪ من حظيرة السكن في المتوسط)، مع إنشاء سكنات خرقا للتشريع والتنظيم المتعلق بالعمران وهو ما يتمخض عنه في الأخير عجز المدن عن القيام بمهامها وتطوير الخدمات، كما اعتبار الريف مكمل فقط للمدينة وبالأخص من الناحية التنموية رهن نجاح جل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية كما أن سياسة التعمير غير المتوازنة أدت لريف قاحل وإلى بيئة عميقة.

وفي سبيل مواجهة المشاكل السابقة الذكر تدخل المشرع عن طريق المخطط الوطني لتهيئة الإقليم 02/10 عن طريق طرح مجموعة من برامج العمل الإقليمية في محاولة لإنقاذ وإصلاح وضعية العقار والبيئة وتدعيم عملية التعمير من خلال التركيز على تجنب المخاطر الكبرى، حيث نجد أن هناك إشارة لإعداد مخطط وطني للمحافظة على التربة ومحاربة التصحر من خلال وضع دراسة من أجل تصنيف الأراضي الفلاحية وتوضيح التنظيم العقاري للأراضي الفلاحية والسهبية(الملكية، الاستفادة، الاستغلال) كذلك محاولة خلق إطار قانوني ينظم مسألة الشراكة لتحقيق هذا الهدف(الشراكة بين السكان المحليين والمجموعات والشركاء الآخرين والفلاحين والمربين في مشاريع من أجل المحافظة على العقار الفلاحي من المخاطر التي تهدده فإنه وفقا لهذا المخطط لا بد من إيجاد طرق وتقنيات جديدة الغرض منها محاربة زحف الرمال ومكافحة ملوحة الأراضي

وتصاعد المياه في الصحراء السفلى، وكذلك توسيع الثروة الغابية إلى 10.50.000 هكتار في آفاق 2030 مع ضرورة استئناف أشغال السد الأخضر ومحاربة أسباب التعرية الغابية والتصحر كقطع الأخشاب، الرعي الجائر، تعرية التربة والأخذ بعين الاعتبار توفير الموارد المائية الكفيلة لإنجاح هذا المشروع، مع إلزامية وضع الآليات الكفيلة بالمتابعة والتقييم مع إزاحة العراقيل المرتبطة بالطبيعة القانونية للأراضي(فيما إذا كانت ملكية خاصة أو أراضي عرش ...إلخ) وتفعيل دور المستثمرة الفلاحية وبرامج استصلاح الأراضي.

وقد دعم هذا البرنامج ببرنامج الأنظمة البيئية الذي يعتمد في أساسه على محاولة الموازنة بين العديد من الأنظمة خاصة ما يتعلق بالساحل وتصنيف وتهيئة المحميات الطبيعية البحرية والبرية وتثمين المناطق الفلاحية ذات الطابع البيئي وتثمين الأنظمة البيئية السهبية وكذلك نظام الواحات والنظام الغابي بالإضافة للمحافظة على الفضاءات المحمية وتنميتها.

أما عن سياسة العمران التي تحاول الدولة انتهاجها محافظة منها على العقار الحضري، مناطق التجمعات السكانية، فقد وضعت الدولة نصب أعينها مسألة تحديد ومراقبة التعمير في المناطق ذات المخاطر، ويكون ذلك عن طريق الحد من انتشار التعمير في المناطق التلية وفي الشريط الساحلي خاصة تلك التي تعرف نشاطا زلزاليا واعتماد سياسة التعمير في المناطق الداخلية هذا من جهة، ومن جهة ثانية محاولة نقل المؤسسات الصناعية ذات المخاطر من الحواضر السكانية ومناطق الحظر الزلزالي وذلك تجنبا لحدوث المخاطر الصناعية وكذا الزلزالية، إلا أنه في اعتقادنا أن رهان إنشاء مدن جديدة ومناطق للتجمع السكاني كان من الأفضل ألا تصنف ضمن خانة الاستراتيجيات ذات المدى الطويل لأنه ليس هناك ما يمنع أن نصنفها ضمن إستراتيجية ذات مدى قصير وخاصة إذا ما نظرنا للإمكانيات المتاحة ة وكذلك عدم وجود أزمة عقار في هذه المناطق.

ولتفعيل مسألة التعمير تدمج مخططات الوقاية من المخاطر ضمن وثائق التوجيه والتخطيط والتعمير وإعداد خرائط تبين المناطق الخطرة مع إدراجها ضمن المخططات المحلية للتعمير.

وقد تم تطبيق القانون المتعلق بالوقاية من المخاطر وتسيير الكوارث،وتم وضع المخططات المتعلقة بالوقاية والحد من المخاطر الكبرى: المخططات العامة الكبرى (PGP)، مخططات التعرض للمخاطر (PER)، المخططات الخاصة بالتدخل (PPI)،

مخططات التنظيم الداخلي للمؤسسة (POI)، وتم إدماج تفاصيلها في وثائق التعمير(PDAU و POS).

كما تسعى الدولة للاستفادة من تجربة التعمير المكتسبة في المناطق ذات المخاطر في العالم بحيث تقوم باستخدامها كنموذج معياري مرجعي في وثائق التعمير وتستخدم بالأخص في مشاريع إعادة التجديد والتوسع الحضري، بالإضافة لمخططات تتعلق بالحد من المخاطر المناخية في إطار تفعيل اتفاق كيوتو من ذلك مثلا إنشاء المحطات الخضراء للطاقة الشمسية وبالأخص في المدن الجديدة مع ضرورة العمل على مستوى محلي بالدرجة الأولى.

ولم تتوقف مساعي الدولة في إطار تحديث سياسة العمران عند هذا الحد بل تحاول إيجاد نظام حضري متسلسل يظم المدن الكبرى أين يتمركز الإنتاج والخدمات والبحث وتعد بمثابة الرابط بين المدن العالمية الكبرى وهي الجزائر ووهران وعنابة وقسنطينة، ومدن الربط للتل وهي مدن تستهدف تمتين العلاقة بين الشمال والهضاب العليا والمدن الكبرى بباقي المدن الأخرى، وإنشاء مدن التوازن للهضاب العليا، وتساهم بصفة أساسية في إعادة التوازن الإقليمي للجزائر، بالإضافة لمدن تنمية الجنوب وتشكل هذه المدن مراكز للنشاط والتنمية في الجنوب بالأقاليم الواسعة والمترامية الأطراف .

أما بالنسبة للمدن الجديدة فهناك المدن الجديدة للامتياز وهي موجهة لغرض التحكم في التوسع الحضري، ومدن جديدة لإعادة التوازن ودعم التنمية وتكون في الهضاب العليا والجنوب في حاسي مسعود ومنيعة.

وتركز الدولة من خلال هذا المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على تأهيل وعصرنة المدن الأربع الكبرى وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعنابة ويكون ذلك عن طريق جعل المدن الكبرى الأربع مولدا لنمو يشكل محطات لاقتصاد معولم، وقاطرة لشبكة نمو تغذي في العمق إقليما متوازنا، مع جعل الجزائر العاصمة مدينة كبيرة دولية ووهران و قسنطينة وعنابة مدنا كبيرة متوسطية.

وعن الرهان الأساسي لاستعادة المدينة لبعدها الوظيفي والانتقال نحو مدينة مستدامة فإن المخطط يهدف لوضع سياسة للمدينة تقوم على أساس إزالة السكن الهش وإعادة الاعتبار للتجمعات الكبرى وإزالة السكن العشوائي خاصة في ظل وجود نسيج عمراني قديم ومتدهور وفي جميع المدن تقريبا كما أنها تشكل خطر على السكان،

وقد تحركت الدولة قصد إنجاز أعمال التجديد بمشاركة جميع الفاعلين(مدير التعمير والبناء، ديوان الترقية والتسيير العقاري، المجلس الشعبي البلدي والسكان) في انتظار إعادة الاعتبار للفضاءات العمومية واستصلاحها وصيانتها، وإعادة الاعتبار وترميم وتثمين التراث التاريخي والثقافي، بتخصيصه لاستعمالات ملائمة لطبيعته، وانفتاحه على الجمهور وتثمين المساحات الخضراء، وعصرنة شبكات فعالة للتطهير وجمع القمامة بما يسمح بالحد من التلوث والأضرار.

وفي اعتقادنا فإن هذا المخطط أو النظرة الإستشرافية المستقبلية تعد داعما لسياسة المدينة المكرسة بموجب القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة وتفعيلا لدور المرصد الوطني للمدينة المنشئ بموجب المرسوم التنفيذي 07-05 قصد القيام بمهامه المتعلقة بمتابعة وتطبيق سياسة المدينة، وإعداد الدراسات حول تنمية المدن، وإنتاج وضبط مدونة المدن، بالإضافة لما يقترحه للحكومة من التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة، كما أنه يعد دعما للسياسة الحمائية البيئية خاصة من الأضرار التي حاول المشرع معالجتها بموجب القانون10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .

وكما أننا نعتقد أنه بالرغم من الأهمية الكبيرة لهذا المخطط التي يمكن استنتاجها من خلال الأهداف المراد تحقيقها في آفاق 2030 إلا أن الأمر يستلزم تكاتف الجهود الوطنية وبالأخص تفعيل دور الشراكة بالإضافة لرصد كم هائل من الإمكانيات المالية والمادية خاصة في ظل ركود وتماطل انجاز المشاريع والأمثلة في هذا المجال جد كثيرة.

الهوامش :

1- حمدي شعبان، التخطيط للعلاقات العامة ، ط1، الأردن، 2005، ص 33.

2- محمود شمحاط، المدخل لعلم الإدارة العامة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 103.

3- عبد الإله أبو عياش، حميد عبد النبي الطائي، التخطيط السياحي،ط1، الوراق للنشر والتوزيع 2004،ص20.